

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2022.06.004

中小企业走向前台？ ——区域贸易协定中小企业规则的成型、不足与走向

黄桥立¹ 沈伟²

(1. 国泰君安证券股份有限公司, 上海 200041; 2. 上海交通大学凯原法学院, 上海 200030)

摘要: 中小企业在活跃经济、吸纳就业、推动创新等方面对经济发展具有显著促进作用。各国普遍重视中小企业发展并采取扶持、引导、保护的法律法规与政策措施, 对中小企业国际交流合作持积极态度。伴随区域贸易协定(RTAs)的发展, 中小企业规则萌发并逐渐兴起。在新型 RTAs 中, 中小企业议题成为重要的横向议题之一, 开始以专章形式规定, 相关规则日益增多。本文对 RTAs 中小企业规则进行了系统梳理, 目前此类规则仍然分布零散, 呈现鼓励性为主、约束力弱等不足。相比于中小企业在国际经贸活动中遭遇的困境, 这些规则的缺陷致使其对中小企业发展的帮助有限, 规则仍然存在优化与发展空间。RTAs 中小企业规则同竞争中性原则以及我国的公平竞争、包容性发展、科技创新、经济转型等多项发展目标存在高度关联性。中国理应关注 RTAs 中小企业规则的形成与发展, 实现国内法治与国际规则的对接以及引领中小企业国际规则的构建。

关键词: 中小企业; 区域贸易协定(RTAs); 国际规则; 竞争中性; 包容性发展

中图分类号: F744/DF96 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 — 8072(2022)06 — 0058 — 21

中小企业(small and medium enterprises, SMEs)通常是指在经营规模上较小, 雇佣人数与营业额不大的企业, 在国际法中尚无统一定义。^①就单个企业看, 中小企业存在规模小、发展时间短、实力弱小的特征。当中小企业整体作为一个经济部门时, 对活跃经济、吸纳就业、推动创新、维护稳定、增加产值等方面都有举足轻重的促进作用(WB, 2014; 欧阳晓, 2009)。各国法律与政策体系普遍对中小企业采用扶持、引导、保护的产业政策(甘培忠, 2002)。随着区域贸易发展, 全球价值链(GVC)的搭建以及电子商务的繁荣, 中小企业更广泛地融入全球经贸体系当中。国际经贸规则中的中小企业问题受到了更多重视, 中小企业规则呈现兴起之势, 尤其是区域贸易协定(regional trade agreements, 下称RTAs)中的中小企业横向议题成为新一代经贸规则的重要内容。

本文对RTAs中小企业规则进行梳理并对其特征、不足以及发展趋势进行分析, 并结合中国在中小企业国际合作上的实践, 提出相关建议。

^① APEC Small and Medium Enterprises Ministerial Meeting, Mainstreaming Micro, Small and Medium Enterprises in the Global Economy. [2019-09-25]. https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Small-and-Medium-Enterprise/2015_sme.aspx.

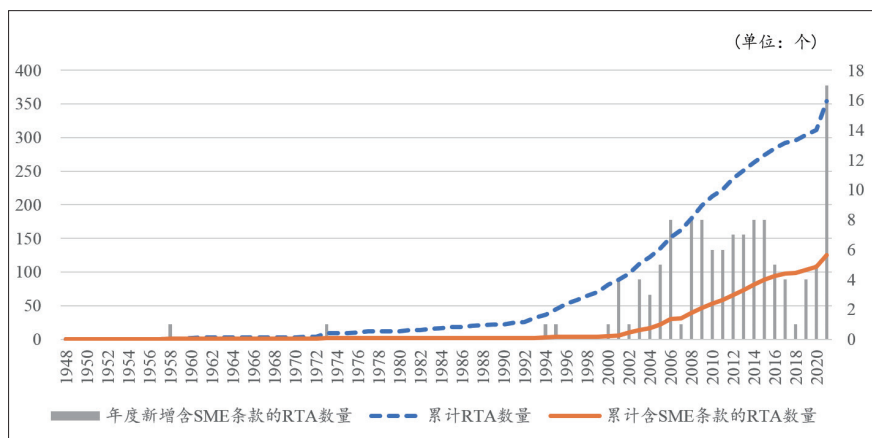
一、RTAs 中的中小企业规则

RTAs在广义上指两个或两个以上国家(单独关税领土或国家集团)签订的自由贸易协定,包括双边与多边区域贸易协定。21世纪以来,WTO多边体制谈判机能日益衰退,RTAs的谈判与签订则呈方兴未艾之势。RTAs很早就有围绕中小企业问题的规则萌芽,2010年以来,包括《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美国-墨西哥-加拿大协定》(USMCA)、《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(TTIP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等重要的新型RTAs中,中小企业议题作为全新的横向议题^①之一广受关注(蔡鹏鸿,2013)。

(一) RTAs 中小企业条款的发展沿革与主要类型

1. RTAs 中小企业条款起源与发展

RTAs中小企业规则包含条文中出现“中小企业”的条款以及脚注中出现中小企业的条款等规则内容。如图1所示,根据WTO条约数据库,自1948年至2022年3月,包含中小企业相关条款的RTAs数量明显呈现增长趋势。从图1左至纵轴数据及相应曲线可知,截至2022年3月3日数据库中现行生效的RTAs共354个,其中125个包含中小企业相关条款,约占35%。^②



数据来源: WTO条约数据库

图1 包含中小企业条款的 RTAs 数量统计 (1948~2022)

RTAs中小企业条款发展经历了四个阶段。第一阶段:1990年以前,RTAs中的中小企业条款较为罕见,个别RTAs中出现了“中小企业”规则的雏形,例如《南太平洋区域贸易和经济合作协定》出现了“较小型或中型产业”(industries of a smaller

^① 横向议题(cross-cutting trade issue)是指相对于关税、原产地规则等界限清晰的纵向议题而言适用范围更广、与多个领域产生交叉的议题,例如CPTPP的横向议题包括:规则一致、国有企业、电子商务、竞争和供应链、中小企业。

^② 参见WTO条约数据库(<http://rtais.wto.org/>)。在该数据库提供条款主题筛选项目(RTA Provisions Glossary)中选择“Small and Medium-Sized Enterprises”选项,可以检索获得条款中包含“SME”的RTAs。在此基础上,笔者做了进一步整理。左侧纵轴显示累计含SME条款的RTAs数量,对应图中折线。右侧纵轴显示各年新增含SME条款的RTAs数量,对应图中条块。

or medium size)的表述。^①第二阶段:1990年到1999年,中小企业条款数量缓慢增长。以《北美自由贸易协定区域贸易协定》(NAFTA)、《东部和南部非洲共同市场协定》以及加勒比地区的《查瓜拉马斯条约》等为代表的区域自由贸易协定包含了数个中小企业条款。^②以NAFTA为例,政府采购章节的第10.21条要求缔约国为中小企业参与政府采购提供便利。第三阶段:2000年至2018年,除2008年左右增速放缓之外,中小企业条款绝对数量和增速整体呈增长态势,美国、中国、新加坡、日本、加拿大、东盟、南美多国纷纷签署了包含中小企业条款的RTAs。2018年至今,中小企业条款数量增速放缓,但在2021年又骤然增加。^③该阶段新型RTAs中小企业条款数量激增,甚至出现了中小企业独立章节。

在签署包含中小企业条款RTAs的经济体中,欧盟、加拿大、日本等发达经济体所签署的协定条款相对更为复杂,多为缔约方设定扶持、鼓励中小企业发展的相关义务;而发展中国家则更倾向于在协定中通过中小企业条款设置适用例外,为国内的产业政策保留空间。

2. RTAs 中小企业条款的主要类型

20世纪90年代至今,RTAs中小企业条款内容更加丰富。在规则内容方面,RTAs中小企业条款大部分不聚焦于某一具体问题,而是笼统提出促进中小企业合作。另一部分中小企业条款聚焦于特定议题,覆盖了诸如政府采购、电子商务、贸易便利化、知识产权保护等与中小企业发展关系密切的议题。

RTAs中小企业条款根据内容可以分为六类(WTO, 2016)。第一类是最为常见的概括式的“促进中小企业合作”条款,这一类条款又分为两种子类型:一是笼统提出促进中小企业合作,没有任何额外细节的条款;二是更为具体指出在特定领域中(比如在出口、合伙、联盟、集群、信息渠道、创新、技术转让、融资等领域)促进中小企业合作的条款。该类条款最为常见的表述是提出要加强合作活动,包括信息交换、开展培训、经验分享以及专家交流与会议等活动。例如《欧盟与中美洲联盟贸易伙伴协定》(EU-Central America Association Agreement)。该协定在多个领域强调了对中小企业的合作,涉及技术协助,包括雇佣、社会保障、技术壁垒、融资等方面。^④该协定第70条单独对中小微企业作出规定,包含技术援助、商业发展、加强协议各缔约方本地机构、政策与框架的协调以促进中小微企业发展。

第二类是加强有关服务与投资领域中小企业合作的条款,专注于服务贸易领域以

① South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, Article VIII 6(a). <https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/SPARTECA.pdf>.

② COMESA Treaty, Article 100(b). <https://www.comesa.int/comesa-treaty/>; Protocol Amending the Treaty Establishing the Caribbean Community (Protocol III: Industrial Policy), Article 40 “Micro and Small Economic Enterprise Development”. http://www.sice.oas.org/CARICOM/instmt_e.asp2.

③ 2021年出现骤然增加趋势的原因是自从2020年英国脱欧后,开启同美国、澳大利亚、新西兰等国的新一轮的贸易谈判,签署了诸多全新区域贸易协定,其中大多包含中小企业条款。

④ Agreement establishing an Association between the European Union and its Member States, on the one hand, and Central America on the other, Article 41, 42, 56, 57, 60, 76. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2012:346:FULL&from=EN>.

及投资领域。这类规则大致可以分为三个子类。第一种是笼统地规定在服务贸易领域“促进中小企业合作”条款,比如《欧洲自由贸易联盟-埃及自贸协议》提出中小企业合作包括开发合营促进机制;加勒比论坛国家间的RTAs则提出要支持旅游服务产业的中小企业开展互联网营销合作。第二种条款在服务贸易领域为中小企业作出协定适用的例外或保留。有近30个RTAs的开放承诺时间表为中小企业作了限制与保留。比如《韩加自贸协定》在附件3A中明确在金融行业准入限制方面为中小企业借贷业务提供豁免适用待遇。^①第三种条款在投资领域对中小企业特别保留,其目的在于保护缔约方的某些弱势产业和居民。该种规则通常涉及第一产业中的渔业和矿业。比如《美国-智利自贸协议》中明确了小规模渔业活动仅对智利自然人或者有永居权的外国人以及上述主体设立的法人开放。^②《美国-摩洛哥自贸协议》则明确将特定地区的铅、锌、重晶石矿的开发主体限于当地小规模矿业公司。^③

第三类条款有关参与政府采购。超过40个RTAs提到要促进中小企业参与政府采购,该类条款分为两个子类:第一种强调公共采购中特别是竞标过程中中小企业合作和联合的重要性。部分RTAs强调要改善中小微企业在政府采购中的准入条件,比如《韩国-秘鲁自贸协定》第16.17条要求加强信息交换,使得中小企业能够及时获得有关政府采购流程、签约要求以及有关中小企业参与采购的相关信息,减少信息不对称带来的不利影响。^④第二种条款把中小企业设置为例外情形,使得中小企业参与的政府采购活动不受到RTAs政府采购章节义务的约束。例如《海湾阿拉伯国家合作委员会-新加坡自贸协定》约定缔约方在公共采购中有权提供给中小企业额外10%的价格优惠。^⑤

第四类条款认可并强调中小企业在电子商务中的重要作用,同时提出加强中小企业在电子商务中的合作。互联网与通信技术的蓬勃发展使得电子商务的重要性凸显。但是,电子商务也会面临诸多监管障碍,也存在电子认证、个人数据保护、消费者保护等亟待解决的法律与规则障碍。中小企业在面临复杂技术问题、监管障碍时往往应对乏力,因而需要特别关注。目前,该类中小企业条款仍然以倡议性为主,比如《加拿大-巴拿马自贸协定》中提到,双方认识到辅助中小企业利用电子商务的法律、规章以及项目方面的经验和信息分享的重要性。^⑥

第五类条款聚焦于贸易便利化措施。与大企业不同,中小企业常因担忧前期投入成本过大,后期盈利预期不明而怠于出口。中小企业是否参与贸易出口的决定会受

① Canada-Korea FTA, Annex III. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/korea-coree/fta-ale/index.aspx?lang=eng>.

② US-Chile FTA, Annex 1 Schedule of Chile. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta/final-text>.

③ US-Morocco FTA, Annex 1 Schedule of Morocco. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/morocco-fta>.

④ Peru - Korea Free Trade Agreement, Article 16.17. http://www.sice.oas.org/tpd/per_kor/per_kor_texts_e/per_kor_toc_e.asp.

⑤ FTA between the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf and Singapore, Article 6.8. <https://www.customs.gov.sa/themes/custom/customs/files/agreements/SINGAPORE/en.pdf>.

⑥ Canada-Panama FTA, Article 15.03. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/panama/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=eng>.

到复杂繁琐的海关和边境手续的制约。通过各种贸易便利化措施,中小企业能够更为便捷、快速进出口,增强其国际竞争力。贸易便利化措施能够起到降低固定成本的作用,对于中小企业提高经济效益的作用不言而喻。

第六类条款聚焦于知识产权保护。保护中小企业的重要目标就是保持经济体的创新活力,参与进出口的中小企业多富有创新能力而存在比较优势,因而对其进行完善的知识产权保护具有重要意义。该类条款的主要内容是加强知识产权保护方面的合作条款。比如《韩国-秘鲁自贸协定》提出就有关知识产权的框架和执行信息进行交换。^①《日本-泰国经济合作协定》规定对中小企业的知识产权收购行为提供帮助,包括提供信息咨询、减税等措施。^②

(二) 新型 RTAs 的中小企业规则

WTO 多边体制近年来遭遇逆全球化和美国单边主义挑战,谈判功能被严重削弱,诸多具备更高标准的新型区域贸易协议(mega-regional trade agreements)逐渐铺开。在该类协定中,不仅同时纳入了贸易、投资等主要议题,而且增设了劳工、竞争政策、环境等新议题(Horn et al., 2010)。^③其中,中小企业作为新增的横向议题落实到文本中后,表现为协议明确提出的“支持中小微企业的发展”目标以及独立的中小企业章节(详见下文“新型 RTAs 中小企业规则特征”列举)。由于该类协议在中小企业规则内容上具有相似性,因此本文选取具有代表性的协定进行梳理与分析,样本主要包括代表美国立场的 CPTPP、USMCA,主要代表欧洲态度的 TTIP,以及中国加入的 RCEP。

1. CPTPP 与 USMCA 的中小企业规则

CPTPP 前身是美国主导下的 TPP 协议,而 TPP 由《环太平洋战略性经济合作协定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 亦称 P4 协定)发展而来。中小企业在当时的 P4 协定中并不是一个独立的议题,仅在协定第 16.4 条“经济合作”中一带而过地提及中小企业。2011 年 TPP 谈判将成员国企业获得公平竞争环境作为谈判的首要目标,也是在该阶段,谈判方宣布将中小企业作为新增的横向议题(cross-cutting trade issue),并且成为谈判的核心目标(Gomez-Tarragona & Gomez-Altamirano, 2015)。虽然美国已于 2017 年退出 TPP,但 CPTPP 保留了 TPP 谈判成果,协定序言部分明确规定支持中小企业的成长和发展,中小企业章节也得到完全保留(USTR, 2015)。此前,从世界范围来看,在贸易协议中专章规定中小企业的情况很罕见,仅在日本参与的多个《新时代伙伴关系协定》中出现。^④

① Peru - Korea Free Trade Agreement, Article 10. http://www.sice.oas.org/tpd/per_kor/per_kor_texts_e/per_kor_toc_e.asp.

② Agreement Between Japan and the Kingdom of Thailand for an Economic Partnership, Article 142. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/thailand/epa0704/agreement.pdf>.

③ 例如 CPTPP 第 24 章、USMCA 第 25 章、DEPA 第 10 章、TTIP 第 10 章等。

④ For example, Agreement between Japan and the Republic of Singapore for a New-age Economic Partnership, Chapter 18. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/singapore/jsepa-1.pdf>; Agreement between Japan and the Kingdom of Thailand for a New-age Economic Partnership, Chapter 18. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/thailand/epa0704/agreement.pdf>.

2020年USMCA取代NAFTA,其在序言部分除了与TPP类似地提出支持中小微企业参与协定并提高从协定所创造的机会中获益的能力之外,着重肯定了中小企业对于经济增长、就业、社会发展、青年参与(youth engagement)与创新的积极作用,明确了协定保护中小企业的目标。虽然USMCA谈判的启动比TPP更晚,但美国于2017年退出TPP,使USMCA成为美国第一个为中小企业设立专章的贸易协议。

(1) CPTPP与USMCA中的中小企业专章规则

CPTPP第24章为中小企业专章,包含了三条与中小企业紧密相关的机制性内容。第24.1条为“信息共享”,CPTPP要求缔约方设立信息可公开访问的网站,登载关于协定的信息与链接,并保证内容准确且得到及时更新。公布的信息一是协定文本、概要以及协定的附件、海关税则和特定产品原产地规则等;二是其他缔约方的类似网站。非必须登载信息由缔约方自由选择,例如对中小企业相关条款进行的说明和描述,以及缔约方认为对于那些对利用协定获取商业机会感兴趣的中小企业有帮助的额外信息,还有添加链接指向缔约方政府机关等商贸活动监管部门的网站,以便中小企业能够更为便捷地获得海关法规与程序、知识产权相关法规、进出口相关技术法规与标准、动植物卫生措施、外商投资法规、工商登记程序、劳动法规以及税收等多个方面的信息。此外,CPTPP要求各方尽力提供英文版信息,方便中小企业利用协定来创造机遇,并且降低各国法规用语不通所造成的合规成本与风险。

CPTPP第24.2条要求设立由各缔约方政府代表组成的中小企业委员会(下文简称“委员会”)作为常设性制度安排。第2条要求委员会在必要时召集会议,并为委员会设定了八项职责。本文将专门委员会的职责分为五类:第一类是领导CPTPP有关中小企业的工作,包括制订计划帮助中小企业利用CPTPP,拟定扶持项目帮助中小企业融入全球供应链;第二类职责为组织缔约方交流、讨论缔约方鼓励中小企业开展商贸活动的经验和最佳实践,也包括要求缔约方交换信息以推进协定中涉及中小企业内容的执行;第三类为通过开展论坛、研讨会等其他培训或能力建设机会,提高中小企业竞争力;第四类规则为信息公示职能,要求中小企业委员会负责向缔约方推荐有必要纳入信息公示网站的信息;第五类为中小企业委员会的常规协调、报告职能以及兜底条款。在协调工作方面,其他章节成立的工作委员会存在需要协调的事项,例如政府采购委员会、竞争力与商务便利化委员会有部分职能可能与中小企业委员会产生重叠,需要双方进行沟通协调。^①

CPTPP第24.3条规定了中小企业章节项下任何事项的争端都诉诸协定第28章争端解决程序解决。由于无法利用争端解决程序去约束该章节的内容执行,因此也有学者诟病CPTPP的中小企业专章沦为纯粹的一个网站(韩立余,2018)。

USMCA的第25章为中小企业专章,其中第3条“信息分享”、第4条“中小企业委员会”、第7条“不适用争端解决程序”与CPTPP近似。相较于CPTPP,

^① CPTPP Article 15.23; Article 22.23.

USMCA有更多相关条款,如:第25.1条一般原则条款与序言部分内容类似,同时强调了私营部门(private sector)在中小企业合作中扮演重要角色;第2条要求各缔约方合作以提高对贸易及投资的利用(Cooperation to Increase Trade and Investment Opportunities for SMEs),并提出四项具体合作建议;第6条“协定中惠及中小企业的义务”(Obligations in the Agreement that Benefit SMEs)列举了其他章节中旨在加强中小企业合作的条款。

(2) CPTPP与USMCA其他章节中的中小企业规则

CPTPP与USMCA中除了中小企业专章之外,还包含分散在协定多个章节中的中小企业规则。如表1所示,USMCA第25.6条列举了10项分布于其他章节而内容旨在加强中小企业合作以及实际惠及中小企业的条款。与USMCA类似,CPTPP也在数字贸易、劳工、政府采购等多个章节支持中小企业发展(蓝庆新和韩萌,2016)。不同的是,CPTPP并没有与USMCA一样在中小企业章节列举所有条款。上述列举的条款内容也大多缺乏明确的义务要求,需要结合各章节解读落实。这些条款最终将如何运用落地,有待进一步观察(Wang,2016)。

表1 USMCA 与 CPTPP 其他章节的中小企业条款

USMCA其他章节的中小企业条款		CPTPP其他章节的中小企业条款	
章节	涉及条款	章节	涉及条款
第5章 原产地规则	第5.18条	第5章 海关管理和贸易便利化	第5.7条*
第13章 政府采购	第13.17条; 第13.20条; 第13.21条	第15章 政府采购	第15.21条; 第15.22条; 第15.23条
第15章 跨境服务贸易	第15.10条	第14章 电子商务	第14.15条
第19章 数字贸易	第19.17条; 第19.18条	第22章 竞争力与商务便利化	第18.13条
第2章 知识产权	第20.14条	第18章 知识产权	第19.10条
第23章 劳工	第23.12条	第19章 劳工	第21.1条
第24章 环境	第24.17条	第21章 合作与能力建设	第22.2条; 第22.3条
第26章 竞争力	第26.1条	第23章 发展	第23.3条; 第23.6条
第27章 反腐败	第27.5条	第26章 透明度与反腐败	第26.10条
第28章 良好监管实践	第28.4条; 第28.11条; 第28.13条	第25章 监管	第25.5条; 第25.7条

*该条款为TPP原有条款,但在CPTPP中被搁置。

2. TTIP 中小企业规则

中小企业在欧盟经济中占有支柱地位,欧盟在经济法、竞争法等诸多领域对中小企业采取了特别的保护与扶持政策。2020年,欧盟出台《中小企业战略》(An SME Strategy for a Sustainable and Digital Europe)(EC,2020),针对中小企业提出“以小优先”(Think Small First)原则,减少监管负担,增加市场准入,提高融资获得性,支持创业精神,实施包括企业平台开发与活动信息发布在内的各项支持措施,并在欧盟与成员国之间建立强有力的伙伴关系,增加参与可持续商业活动和使用数字化

技术的中小企业数量。在对外经贸方面,中小企业也占有较大比重。^①欧盟与美国在2011年启动了欧美中小企业工作室(SME Workshops),旨在增加中小企业参与贸易与投资的机会。后续,两国开展持续对话,探讨提高中小企业在大西洋贸易中的参与度,共同处理中小企业在国外市场面临的障碍。^②

欧盟与美国TTIP谈判起步于2013年,但至今仍无结果。跨大西洋经济委员会将中小企业最佳实践作为其工作计划,期望提高中小企业在跨大西洋商贸中的参与度(张正富,2013)。TTIP的重要目标之一就是帮助中小企业进行跨境贸易。^③欧盟期望在经贸协议中能够降低关税、简化海关程序、减少不统一的标准规则、提高知识产权保护水平。欧盟特别提到信息透明的重要性,认为信息获取是中小企业利用TTIP获得发展机会的前提。^④根据欧盟提供的TTIP建议稿,TTIP中的中小企业专章拟包含4个条款,前两条已草拟完成,第3条与第4条有待完成。第1条为“合作”,意为增加中小企业贸易与投资机会。该条文对此前欧美中小企业工作室所达成的联合声明做了援引,表示将继续此前建立的欧美中小企业对话机制。^⑤第2条“信息共享”条款与CPTPP以及USMCA中的内容几乎一致。考虑到美国的联邦政体与欧盟的政体结构,TTIP更为细化地指出要添加链接指向缔约方政府机关等商贸活动监管部门的网站时,需要同时提供中央与较低层级的监管信息。欧盟也同样指出需要建立中小企业委员会,并且与此前就存在的中小企业对话机制进行功能协调。

此外,已于2019年生效的欧盟与日本经济伙伴关系协定(EU-Japan EPA)和仍处于谈判阶段的欧盟和新西兰自由贸易协议在中小企业问题上也采取了类似的体例和内容。^⑥从目前欧盟的条约实践来看,中小企业规则在内容上与美式的中小企业规则并无很大差异,在内容的详细程度上略微逊色于美国。但是从欧盟与美国中小企业工作室达成的备忘录、联合宣言,到TTIP中的中小企业专章,中小企业议题在两大经济体之中的关注度提升(Nowicka,2015)。

3. RCEP 中小企业规则

RCEP是东盟主导区域经济一体化合作的最新成果。1992年东盟成立后不久就于1995年前后分别成立由各成员代表组成的东盟中小企业工作组与中小企业咨询委员会,前者负责制定关于中小企业的政策、开展相关项目和活动,后者用于加强公私部门在中小企业活动上的协调。2000年后,东盟开始制定“东盟中小企业发展政策蓝

① 例如欧盟统计局(Eurostat)的TEC(Trade by Enterprise Characteristics)数据库显示,2015年,欧盟中小企业出口额占总出口额的32%,占出口企业数量的80%左右(EC,2015)。

② USTR, U.S.-EU Small and Medium Enterprise (SME) Workshops. <https://ustr.gov/issue-areas/small-business/us-eu-sme-workshops>.

③ U.S. Mission to the European Union, TTIP-A Chance for SME's.(2016-01-26). <https://eacny.com/news/ttip-a-chance-for-smes/>.

④ European Commission, Factsheet on Small and Medium-Sized Enterprises(SMEs).(2015-11-05).<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153017.htm>.

⑤ European Commission, TTIP Textual Proposal.(2022-09-02). <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/910002f2-ac32-4529-828f-460bef68d6d3/details>.

⑥ European Commission, EU and New Zealand reach provisional agreement on two more chapters of future trade agreement.<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2220>; EU-NZ FTA, <https://www.mfat.govt.nz/vn/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-under-negotiation/european-union-eu-new-zealand-free-trade-agreement/what-we-are-negotiating/>.

图”(ASEAN Policy Blueprint for SME Development), 针对中小企业在能力建设、市场开发、融资、技术、政策环境5个方面制定了战略性规划措施。东盟经济部长会议也制定了“东盟中小企业发展战略行动规划”(ASEAN Strategic Action Plan for SME Development), 力图使东盟中小企业能够融入地区和全球价值链。^①

RCEP的自由化程度不及CPTPP等高标准区域贸易协议, 但RCEP在中小企业专章中规则上与CPTPP、USMCA协定接近。相比于USMCA与CPTPP在其他各章节分散多个中小企业条款的规定方式, RCEP在其他章节的中小企业条款很稀少, 仅在第4章“海关程序和贸易便利化”等个别章节对中小企业有直接提及。^②RCEP第14章为中小企业专章, 序言以及第2条、第3条分别规定了缔约方的信息共享义务与缔约方的合作义务, 内容较为宽泛。第4条“联络点”与争端解决条款的内容等, 都与CPTPP等协定类似。对电子商务和知识产权保护, RCEP另设专章作约定。例如, RCEP第12.4条规定, 共同帮助中小企业克服使用电子商务的障碍。

4. 新型 RTAs 中小企业规则特征

与传统RTAs相比, 新型RTAs中小企业规则发展呈现出如下趋势: 第一, 较早期的RTAs中零星的中小企业条款已经在新型RTAs中形成包含3至6条不等条款数的独立中小企业章节(如表2所示)。中小企业议题作为专章出现, 体现出缔约国对中小企业重视程度提高。

表2 新型 RTAs 的中小企业专章列举

协议名称	签署时间	中小企业专章
CPTPP	2018	第24章(含3条)
USMCA	2018	第25章(含5条)
RCEP	2020	第14章(含5条)
UK-Australia FTA ^③	2021	第19章(含6条)
DEPA ^④	2020	第10章(含4条)
TTIP ^⑤	待签署	第10章(待签署)

第二, 中小企业规则数量增多, 适用领域扩展至投资、政府采购、劳工、环境等议题。中小企业规则数量从原来的个别条款发展为覆盖多个章节的规则。新型RTAs的中小企业规则由过去单一关注贸易问题转向贸易加投资乃至其他横向议题, 适用的范围也因此得到了延展。从一体化程度角度看, RTAs比一般的双边投资协定的一体化程度更高, 协定内容覆盖领域更广泛。新型RTAs包含投资章节, 这使得RTAs签订之后已无必要再签署双边投资协定, 两者在针对投资问题上的功能具有一定重合性

① ASEAN, Development of Micro, Small, and Medium Enterprises in ASEAN. <https://asean.org/our-communities/economic-community/resilient-and-inclusive-asean/development-of-micro-small-and-medium-enterprises-in-asean-msme/>.

② 例如RCEP第4.10条。

③ Australia-United Kingdom FTA. <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/aukfta>.

④ The Digital Economy Partnership Agreement. <https://www.mti.gov.sg/Improving-Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>.

⑤ European Commission, TTIP Textual Proposal.[2022-09-02]. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/910002f2-ac32-4529-828f-460bef68d6d3/details>.

(陆建明、吴立鹏和梁思焱, 2017)。在《欧盟-加拿大全面经济贸易协定》(CETA)投资章节中的第8.19.3条允许当争端一方为中小企业规模投资者时, 采用视频会议或者其他适当方式开展协商。^①远程争端解决方式能有效顾及中小企业有限的经济能力。当投资者是中小企业时, 第8.23.5条与第8.27.9条允许其选择由独任仲裁员审理纠纷案件。

第三, 规则趋于一致。过往包含中小企业规则的RTAs大多为双边协定, 各个国家采用的中小企业规则类型各具特色, 也有较大差异。但新型RTAs的中小企业规则具有较高的同质性。如表3所示, 不同协定中的中小企业专章规定内容相似, 几乎都同样包含对中小企业重要性的总体认可、促进中小企业相关合作、信息共享、中小企业委员会、中小企业联络点、中小企业定期对话机制等内容, 分布于其他章节的中小企业规则也通常出现在经济合作、政府采购、知识产权保护、数字贸易等领域。从发展趋势来看, 中小企业章节仍然会作为高标准贸易协议的重要议题在后续的条约签订中不断完善与进化。

表3 贸易协议中小企业专章所包含的主要条款

内容/协议名称	USMCA	CPTPP	TTIP	RCEP
前提: 认可中小企业重要性	√		√	√
促进中小企业相关合作	√		√	√
信息共享	√	√	√	√
中小企业委员会	√	√	√	
中小企业联络点				√
中小企业定期对话机制	√		√	
协议中的其他中小企业优惠条款指引	√			
争议解决条款不适用	√	√	√	√

二、RTAs 中小企业规则的不足与前景

(一) 国际经贸活动中中小企业的困境

从发展水平看, 大型跨国企业(MNEs)仍然是当前国际贸易投资经济活动直接参与的主要力量, 但在贸易投资总量上, 跨境电商平台与物流带来的便利使中小企业正在逐步成长为国际经贸中不可忽视的力量, 如OECD国家的中小企业出口量占20%~40%不等(OECD, 2019)。首先, 中小企业在发现市场机会方面更为快速和灵活。在消费个性化、需求定制化的趋势下, 中小企业小批量、多种类的生产方式能够满足不同消费需求而日渐流行。其次, 很多中小企业虽然不直接进行跨国投资贸易活动, 但在利基市场(niche market)中生存, 作为大型企业的供应商或服务商间接促进了大公司的出口。这些中小企业作为全球产业链的一部分, 也深度参与了世界财富创造的分配。最后, 在主观动机方面, 中小企业国际化发展意愿也十分强烈, 大多数中小企业已经不再满足于国内市场。

^① The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement. <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/>.

中小企业遭遇国际经贸规则缺位困境表现为中小企业所需经贸政策、外部营商环境等要素无法满足其发展需求,也包括规则过于复杂,中小企业囿于自身能力不足,不能加以利用导致的困境。通过优化相关规则与政策,能够促进中小企业更好应对该类困境,融入全球价值链。造成这些困境的成因是多方面的。

第一,繁琐的通关、行政手续带来的成本上升。复杂的国际经贸规则、繁琐的进出口通关程序、行政手续构成非关税壁垒,最终转化为成本,中小企业相比于大企业更容易受到最终转化为固定成本的非关税壁垒的影响。^①同样的非关税壁垒下仅使得大企业利润减少,却直接抑制或扼杀中小企业国际贸易行为。相比大型企业,中小企业缺乏合规专业经验RTAs,由于能力的限制,中小企业可能无法充分利用RTAs规则并从中获取利益。

第二,中小企业信息渠道不畅通,缺乏获取出口机会信息,特别是对海外市场的运作以及出口销售渠道以及与海外客户签约的难点缺乏了解(ITC, 2015);对于高昂的产品质量认证程序费用以及对海外相关信息的了解也较为缺乏。以中国为例,近年来土地价格激增,贸易战带来关税上升,广东大量以北美为市场的中低端制造企业,急需向东南亚国家进行产业转移。这些中小企业迫切希望了解东南亚国家的投资环境和政策法规(刘怡, 2020)。

第三,中小企业面临融资渠道少、成本高、回款速度缓慢的问题(WTO, 2016)。经合组织指出,用于资助出口的周转资金短缺是中小企业进入国际市场主要障碍之一。这一点特别在受新冠肺炎疫情等风险冲击,资金链紧张背景下尤为明显。资金短缺会使中小企业的生存空间受到严重挤压。^②此外,许多地区自贸协定关系错综复杂,各不相同的原产规则、关税水平、例外条款与标准造成“面条碗”效应,给中小企业利用贸易规则带来困难(竺彩华、冯兴艳和李峰, 2015)。加之经济体之间就中小企业问题仅在低层级上进行合作、信息共享和倡议性安排,无法很好地回应上述困境。

(二) RTAs 中小企业规则的不足与成因

1. RTAs 中小企业规则的不足

中小企业为应对国际合作交流的困境所需要的法律与政策与现有RTAs中小企业规则供给之间存在矛盾。虽然RTAs中小企业规则发展成型,但还存在诸多不足。该类规则含义模糊、规则零散、约束力较弱,尤其是在面对贸易规则日益复杂的当下,无法为中小企业在国际经贸困境中脱困提供有力支持。

首先,规则数量有限,且分布零散。2000年以前,RTAs中小企业规则简单且数量稀少,具体法律调整存在大面积真空。2000年以后,包含中小企业规则的RTAs

① 参见: ITC, The ITC Business Surveys on NTMs. <http://ntmsurvey.intracen.org/publications/itc-series-on-ntms>.

② 国际货币基金组织称疫情导致市场份额进一步向大企业集中[EB/OL].[2021-03-03].商务部网站. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/202103/20210303045510.shtml>.

呈现增长趋势,但是从规则数量上看,仍然仅为协定中的个别条款。近年来,新型RTAs的中小企业问题与竞争政策、国企问题、劳动问题等横向议题一并得到重视,形成了中小企业专章,包含更多的中小企业条款,但在内容细致程度上与其他议题,例如国有企业等规则仍然无法相提并论。与纵向议题不同,中小企业作为横向议题与诸多纵向议题产生交集,与各个方面的法律问题交叉,涉及原产地规则、政府采购、跨境服务贸易、数字贸易、知识产权、劳工、环境、竞争力等各个方面,因而在规则分布上也分散于各个章节。

其次,规则约束力弱。RTAs中小企业规则普遍约束力“弱”,多为鼓励性规则,或者通过间接方式作用于中小企业。RTAs中小企业规则大多以“承认”(recognize)“鼓励”(encourage)“探索”(explore)“促进”(promote)作为规则行为模式的表述。从法律结构的逻辑来看,这些规则的主要内容也仅包含行为模式,缺乏假设条件和后果归结等约束性的要素。此类行为模式的表述解释弹性很大,无法形成具有约束力的规则。

虽然新型RTAs已经高度关注中小企业议题,相比横向议题中其他部分议题,中小企业规则更多表达出一种态度。如表4所示,以CPTPP协定横向议题中的国有企业规则为例,中小企业议题与国有企业条款都是对主体进行特别规定,但从多个角度观察,中小企业规则的成熟度远不及国有企业规则。首先,中小企业定义不清晰。以CPTPP为例,国有企业章节首先明确了独立养老基金、主权财富基金、国有企业等概念,对规制对象有明确的定义;CPTPP对中小企业的范围并没有进行明确规定,在协定的定义部分中小企业被定义为“中小型企业,包括微型企业”,此种模糊处理也可能是考虑到不同国家的经济状况,为防止规则僵化和无从适用而规避对中小企业明确定义。其次,从规则数量上看,国有企业章节包含15条规则与6个附件,但是中小企业专章条款数为4到7个,与国有企业条款存在不小差距。国有企业章节产生的相关纠纷可以诉诸协定的争端解决程序,但是中小企业章节的争端却无法通过协定争端程序得到解决。最后,其他关于提升中小企业竞争力、贸易便利化等中小企业条款零散分布在各个章节,具体义务内容比较模糊,可操作性更弱。这些特征表明中小企业规则仍然尚未发展成熟。

表4 CPTPP 中小企业章节与国有企业章节对比

比较角度	国有企业章节	中小企业章节
定义与适用范围	明确。独立养老基金、主权财富基金、国有企业等概念都有较为详细的定义。	模糊。无明确定义。
是否构成一般法规“情形+制裁”的模式	对于非歧视待遇、商业考虑、非商业援助、不利影响等构成要件都有较为详细的规定。	专章中的规则不存在。部分分散在其他章节的规则无法独立,必须根据各个章节本身的规则结合运用。
是否设立委员会处理对应议题	是	是
是否适用协议争端程序	是	否
规则条数	15条+6个附件	6条

2. RTAs 中小企业规则不足的成因

RTAs 中小企业规则的缺陷部分是由中小企业规则作为横向议题本身的复杂性以及目前规则制定技术局限性导致。RTAs 关注度较高的议题和问题,如关税、原产地规则等,基本上属于传统意义上的纵向议题或问题。谈判者通过磋商、谈判过程,协调差异,平衡各方利益诉求,某个议题一旦达成一致,即可转入另一个纵向议题谈判。由于纵向议题之间界限清晰,因此谈判和实施过程较为明确,也比较容易管理。中小企业议题属于国际规则中的横向议题,覆盖内容广泛,相较于纵向议题而言,深入推进需要花费缔约国更多谈判资源。而现实中,推动谈判资源的动力并不充足。

首先,中小企业的游说能力不足。与跨国集团或者跨国公司相比,中小企业在财力或者影响力上都处于劣势,不论是在产业链中或者国际上的话语权明显更弱。在中小企业问题的谈判上,主要由政府机构开展。相关研究主要围绕国内扶持规则开展,各国也据此出台各类支持政策。但是在国际交流合作层面对中小企业规则梳理以及对其规则是否能够有效帮助中小企业脱困的研究重视程度不足(WB, 2014:14)。

其次,在逆全球化和贸易摩擦背景下,反自由主义抬头,形成政治阻力。欧盟、墨西哥、印度等经济体的中小企业主都表达过担忧,认为贸易自由化将削弱发展中国家生存空间,削弱中小企业竞争力。如在 TTIP 谈判过程中,欧洲多国民众担忧自由化会导致本国小微企业被他国企业挤出市场,引发失业及福利下降的问题(王婧, 2021)。德国联邦宪法法院 2016 年还就 CETA 批准问题审理了由众多申请人提交的申诉。印度也受到民粹主义的影响,部分民众产生了对 RCEP 的恐慌,认为 RCEP 可能给印度中小企业、零售商和农民造成致命打击,最终导致印度无法与其他成员国达成一致,不得不暂时退出 RCEP(贺平, 2016)。

再次,除了规则内容与共识方面的障碍,中小企业国际规则在立法技术层面也面临困境。由于经济发展水平不同,以及地域分布、商业文化不同,不同国家或地区的中小企业呈现异质性(heterogeneity)特征,各国对中小企业的习惯叫法、定义和划分标准并不统一(刘庆飞, 2012)。国际法的中小企业界定更不像某国国内法的界定一样存在权威定义,不同的国际组织或者条约都可能对中小企业进行不同的界定或约定。法律规则的确定性以法律概念定义的稳定为前提,在中小企业概念定义达成一致之前,相关义务无法落地。由于中小企业缺乏统一界定,RTAs 很难对中小企业的具体范围进行界定,间接导致中小企业国际规则绝大多数只能以鼓励性为主,无法形成具有约束力的规则。受限于此,双方只能先就中小企业问题在较低层级上展开交流合作、信息共享和倡议性安排。基本定义的缺乏也导致中小企业国际经贸规则合作困难及与其相关研究成果积累迟缓。

最后,中小企业规则的执行与评估也并非易事。不论是境内中小企业规则还是中小企业国际规则,都存在执行落实与有效性评估困难。一方面因为中小企业扶持本身是一个横贯多个部门的横向议题,与之相关的规则构建也因而具有系统性。实践中,中小企业相关规则与政策由一个主管部门(例如美国小企业管理局、中国工信部中小

企业局)牵头负责协调,在政策制定与实施过程中又同时需要其他商贸、税务、财政等多个部门配合,而多头治理会带来执行落实困难。另一方面,中小企业规则更偏向于产业政策组织法,不同于其他针对具体领域的产业规则,立法实施效果更难评估。目前对中小企业政策优劣情况进行的评价仍然大量依赖主观打分。^①

(三) RTAs 中小企业规则的发展前景

从宏观角度看,RTAs中小企业规则是国际法领域以中小企业为规制对象的中小企业国际规则的重要组成部分。RTAs中小企业规则虽然仍然存在缺陷,并且遭遇一定困境,但是诸多因素预示其具有很大的发展潜力。第一,该类规则与包容性发展理念相吻合,体现出很强的国际公共产品属性。第二,中小企业国际规则与竞争中性原则呈现耦合关系。中小企业议题作为自贸协定(FTA)的有机组成部分,与协定的竞争政策目标契合。第三,实践中,主要经济体对中小企业的发展已经形成足够重视,出台了众多促进中小企业国际化经营的相关鼓励政策,存在规则外溢效应潜能。

1. 中小企业国际规则的国际公共产品属性

国际法造法理论表明,如果国际规则的倡议意在提供公共产品用于解决全球公共产品短缺的问题,或者提供的规范能够回答超越局部文化或政治背景的普遍性问题,则更容易获得更多国家的支持(Olson, 1971)。中小企业在国内的庞大数量成为其国际化发展的经济基础。根据国际贸易中心2015年的报告,世界范围内中小企业(包括正式注册和未经过正式注册的企业)在数量上占企业数量的95%,占GDP的50%,就业量的60%~70%。这些中小企业数量大约在4.2亿到5.1亿之间,其中3.1亿左右存在于新兴市场中(ITC, 2015)。在发展中国家,90%的企业是中小企业,占国家GDP 30%左右,贡献了接近45%的就业量(OECD, 2019:16; IFC, 2010)。充满活力的中小企业带来的积极效应十分显著,对于世界经济良好运行、民众就业及福利保障的重要性得到广泛认可。优良的营商环境一直被视为政府提供的重要公共产品。从法经济学和法与金融理论的视角看,中小企业规则有助于中小企业经营与创新,作为营商环境的重要组成部分,中小企业规则正外部性很强,属于公共产品(杨署东, 2018)。中小企业国际化过程中面临的困境亟待机制和规则在国际层面为中小企业的交流合作提供解决方案。对于各国来说都存在很大价值,且具有可复用性,并不排他使用,这就使得有效的中小企业国际规则符合国际公共产品的属性。

2. 中小企业国际规则与竞争中性原则的耦合

竞争中性原则要求经济市场中运营的实体,包括国企与私企、大型企业与小企业之间不存在任何不当竞争优势或劣势。从规制目的上看,中小企业扶持政策与竞争中性原则的宗旨一致,都旨在创造公平竞争的市场环境,激发创新以及释放生产力。从

^① Financing SMEs and Entrepreneurs 2020—An OECD Scoreboard. <https://www.oecd.org/cfe/financing-smes-and-entrepreneurs-23065265.htm>.

实现路径上看, 竞争中性原则采用的是限制强者的途径, 竞争中性原则企图通过消除大企业, 尤其是国有企业享有的不合理的竞争优势来恢复良好的市场竞争状态。但是通过改革达到形式上的公平竞争很大程度上仍然无法改变国企与民企、大企业与中小企业之间实质上不平等的竞争格局, 并且这一路径存在落实困难。发展中国家担忧对国企进行严格限制后, 竞争产生的财富更多流向发达国家, 可能有损发展中国家的利益(卢均晓和高少丽, 2019)。中小企业规则是通过帮扶弱者的途径, 建立中小企业扶持机制, 在政府采购、贷款融资、要素提供等方面向中小企业倾斜, 弥补处于弱势的中小企业竞争力劣势, 促进公平竞争格局的形成(张晨颖, 2020)。因此, 不论从规则目的还是从实现路径上看, 竞争中性原则与中小企业规制与扶持的理念与机制都呈现耦合关系。

发达国家在国际层面推动公平贸易政策与竞争政策的过程中, 落实在纸面上的规则经常以“原则禁止+例外豁免”的方式实现, 例外豁免部分对中小企业进行优待不仅不会扭曲市场, 甚至在一定程度上是对进行竞争中性偏离的纠偏, 属于在竞争起点上对实质竞争中性的体现(沈伟等, 2021)。例如美国在国际层面推行竞争中性原则, 尤其是通过其高标准的RTAs, 例如TPP和TTIP在全球贸易体系内推动竞争中性原则, 特别强调其能够为中小企业、私营企业减少壁垒的功能(冯辉和石伟, 2018; 李峰和徐凤, 2019)。可以认为, 发达国家提倡竞争中性原则时, 也一并纳入了对中小企业的特别考虑。

3. 中小企业国内规则实践及其外溢效应

在大多数情况下, 国家在国际法规则下的义务源于其所作出愿意受拘束的同意。如果某个规则倡议的内容能够有助于解决超越地区性文化或政治背景的普遍性问题, 则更容易获得多数国家的支持。与此同时, 如果多数国家在特定问题上的实践和立场趋同, 则可以认为其反映了国际社会某个明确的发展方向, 而准确体现这一发展方向的规则倡议自然也就收获较多国家的支持(蒋超翊, 2021)。不论是在WTO还是区域贸易体系内, 不论是发展中国家还是发达国家, 中小企业本身的重要意义都得到普遍认可, 这为中小企业规则的萌发提供了国际法上广泛的民众基础。这种认可使得国际条约活动以及在国际组织的研讨中, 国内的中小企业规则存在很强的外溢潜能。美国、欧盟、日本等发达经济体都有相对完备的中小企业扶持政策体系, 包括法律法规支持、行政管理机构设置、财税金融政策和社会化服务体系等, 为中小企业国际规则的发展提供诸多参考(张春风, 2014)。

外溢的显著表现就是国际组织大量开展中小企业议题的讨论与合作, 产生了众多不具有约束力的倡议与提法, 包括仅具有建议性的国际组织的意见、建议、最佳实践等等。例如包容性发展(inclusive development)理念强调增强弱势的中小微企业能力, 力图实现机会平等, 鼓励中小企业“参与”经贸活动, 共享发展成果(杜志雄等, 2010)。再如联合国国际贸易法委员会示范法、国际金融法领域的普惠金融、巴塞尔原则与标准等等都对中小企业特别关照。OECD、APEC等组织以中小企业发

展作为研究对象,发布了诸多政策建议性文件。此类倡议或规则在未来有可能“凝结”(crystalize)为条约、议定书、国际或区域性组织的内容(何志鹏,2017)。

三、RTAs 中小企业规则和中国参与

我国的中小企业国际规则相关实践表明,国家已经认识到提升我国中小企业的国际竞争力以及促进中小企业深度参与全球价值链的重要意义。但是面对中小企业国际规则发展,国内规则在制度对接上并没有充分吸收中小企业国际规则的要求与指引内容,对对接新型高标准经贸规则中的中小企业国际规则的策略与路径认识不是很清晰,亟待进一步明确。中小企业国际规则目前仍然存在很大发展空间,我国对于如何引领中小企业国际规则发展,使之朝有利于我国的方向发展,需要制定相关策略。

(一) 我国的实践与立场

1. 我国的中小企业国际规则相关实践

我国关于中小企业国际经贸活动的规则实践分为三部分。第一部分是国内法律法规,《中华人民共和国中小企业促进法》《对外贸易法》与《科学技术进步法》在融资、外汇管理、人员进出境、科技创新等方面笼统地提及了对中小企业参与国际经贸活动的鼓励与支持,但该类条文如何落实,上述法规没有进一步展开。^①行政法规层面已经关注到中小企业国际经贸活动的参与问题。例如国务院的《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》以及《关于进一步加大对中小企业纾困帮扶力度的通知》两项促进中小企业发展的重要文件分别在2008年金融危机后以及2020年新冠肺炎疫情之后出台,力图支持中小企业开拓国际市场,后者更是在文件中明确了国家发展改革委、财政部、商务部、工业和信息化部等多个部门的职责。^②在部门规章方面,2020年7月,工信部等发布《关于健全支持中小企业发展制度的若干意见》对中小企业的发展提出了较为全面的建议。^③在地方规章层面,各省出台的中小企业发展实施办法对于国际合作的规定比较有限。出口退税、出口优惠信贷以及出口信用保险等政策扶持系统性有待提升,更多是临时出台的刺激政策,实施后的评估机制也较为欠缺。

第二部分是我国签署的自贸协定中的中小企业规则。根据有关条约数据库显示,我国目前签署的区域贸易协定中,包含中小企业条款议题的有8个。^④《海峡两岸经济

①《中小企业促进法(2017修订)》(主席令第七十四号)第41条、第42条。《对外贸易法(2016修订)》(主席令第二十二号)第58条;《科学技术进步法》(主席令第一〇三号)第43条、第44条、第89条。

②《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》(国发〔2009〕36号);《国务院关于进一步加大对中小企业纾困帮扶力度的通知》(国办发〔2021〕45号)。

③《工业和信息化部等部门关于健全支持中小企业发展制度的若干意见》(工信部联企业〔2020〕108号)。

④《中国-毛里求斯自由贸易协定》第6章“经济合作”第6条第2款第2项、《中韩自由贸易协定》第17.9条;《中国-秘鲁自由贸易协定》第12章“合作”第155条“中小企业”、《中国-瑞士自由贸易协定》第4章“海关手续与贸易便利化”第4.4条“透明度”第3款、《中国-东盟全面经济合作框架协议》第二部分第7条“其他领域的经济合作”(参见:中国自由贸易区服务网. <http://fta.mofcom.gov.cn>);《中国-冰岛自由贸易协定》第4章“海关手续与贸易便利化”第48条“透明度”第3款、中华人民共和国政府和智利共和国政府关于修订《自由贸易协定》及《自由贸易协定关于服务贸易的补充协定》的议定书第4章“电子商务”第57条“合作”第3款第3项(参见:中华人民共和国条约数据库. <http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty>.)。

合作框架协议》以及《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)等国内不同法域间的合作框架协议中也包含提及对中小企业鼓励的个别条款。^①上述协定或合作安排中的中小企业条款出现的篇章位置各不相同,在内容表述上也有较大差异。政策制定者在签订自贸协定时对于中小企业规则的制定似乎并没有明确的策略指引。

第三部分主要是我国与多个国家(特别是中东欧国家)签订的关于中小企业合作与交流的备忘录或者合作行动纲要。该类合作文件着眼于促进中外中小企业合作、交流、创新,且多以备忘录的形式开展,例如《中华人民共和国商务部和波兰共和国经济部关于促进中小企业交流与合作的谅解备忘录》《中华人民共和国商务部与保加利亚共和国经济部关于中小企业合作备忘录》等。^②这类合作安排以鼓励性质为主,约定交付的实质性的便利措施少,并且经常以商务部等部委或下属单位作为签署单位与外国政府部门签署,合作模式的效力层级也比较低。

综合来看,我国在中小企业国际合作规则构建方面的政策水平仍然处于起步阶段,国内法规与区域自贸协定的对接互动尚显薄弱。在经济转型背景下,国家经济政策对中小企业的作用越发重视,加强中小企业国际交流与合作也成为重要的政策目标。《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》提出“推动中小企业提升专业化优势,培育专精特新‘小巨人’企业和制造业单项冠军企业”以及“支持建设中小企业信息、技术、进出口和数字化转型综合性服务平台”。^③

2. 关注中小企业国际规则对我国的现实意义

我国产业政策“扶大限小”的特征十分突出,近年来面临竞争中性问题压力。由于竞争中性偏离现状,国企与政府之间的关系受到国际社会质疑,国有企业在国际经贸活动中也受到相关质疑甚至敌视。中小企业国际规则的落地与竞争中性原则的目标契合,能够扭转实质不平等的竞争格局,缓解我国面临的国际压力。同时,呼应中小企业国际规则的要求在国内落实中小企业扶持政策,不失为推进公平竞争改革的一条路径。

伴随着中国人口红利缩减,原有发展中国家地位所带来优惠的消失、科技竞争的加剧使得中小企业“隐形冠军”在全球化进程和国际竞争中逐渐变得重要。^④我国高新科技中小企业虽然数量少,但有很大发展潜力,已经引起了政府高度关注(李长安,2021)。《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》已经明确提出要“推动中小企业提升专业化优势,培育专精特新‘小巨人’企业和制造业单项冠军企业”,这可以认为是打造德国“隐形冠军企业”的中国版。

① 《海峡两岸经济合作框架协议》第6条; CEPA第17条.http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt_ecfa/subjectii/201009/20100907153618.shtml.

② 商务部和保加利亚共和国经济部关于中小企业合作谅解备忘录[EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201807/20180702763511.shtml>.

③ 国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

④ 德国赫尔曼·西蒙教授所谓的“隐形冠军”指的是在全球市场占有率极高,掌握德国核心技术,拥有自身独特的产品,鲜为大众所知的中小企业(西蒙,2015)。

总体而言,中小企业对于国民经济的重要意义得到广泛认可。^①扶持中小企业做强做大对于推动我国经济增长、解决社会就业问题、增加出口等方面均具有关键的作用(Cardoza & Fornes, 2021),尤其有助于应对新冠肺炎疫情带来的负面影响。

(二) 应对策略

扶持中小企业是各个经济体采取的普遍做法,提高中小企业在全球产业链中的参与度是新型区域高标准经贸规则的重要目标(崔凡, 2022)。中小企业国际规则相比于其他具有很大利益分歧的议题而言,对于中国来说接受难度中等(苏庆义, 2019)。尤其是考虑到我国加入RCEP后以及在未来加入CPTPP等高标准经贸规则体系后,必然面临遵守规则和履行我国承诺的义务。目前所设定的中小企业国际规则大多为“软性”义务,这为我国具体落实提供了较大的操作空间。各省出台的《中小企业促进法》实施办法以及各地的执行情况为我国立法者提供了中小企业扶持政策的实践经验。基于这些经验修订《中小企业促进法》或者出台《〈中小企业促进法〉实施条例》,加强其与政府采购以及数字经济相关制度的衔接、改善原有立法政策宣警性强而实施性较弱的不足,能够有效提升我国中小企业扶持规则与政策的立法水平,并且为规则外溢、中小企业国际议题的推进提供资源。

作为新兴大国,随着我国积极推进对外开放新体制带来经济的快速增长,对国际公共产品的供给能力和意愿也大幅度提升,我国开始逐步意识到有效塑造国际法的重要性。政府也在多个场合提出我国要以更为建设性的姿态参与国际规则制定,促进全球治理体制。^②中小企业规则的发展处于兴起阶段,整体上尚未得到凝练和固化,我国在新兴领域开展规则创设活动会遇到较少的阻力(蒋超翊, 2021)。因此,我国对于制定提升中小企业相关国际规则可以更为积极主动。

1. 选择合适的议题推进平台

在中小企业议题平台的选择上,WTO、G20、上海合作组织等国际组织都具备推动中小企业规则发展的基础。《中国关于世贸组织改革的建议文件》也曾提出加强对中小企业公共利益的考虑。^③截至2021年12月,已有95个WTO成员参与中小微企业非正式工作组,就中小微企业一揽子工作计划、网络准备、低价值运输等议题展开讨论。^④但WTO近年来遭遇的困境削弱了其原本的优势。G20的重要议题之一就是中小企业,促进中小企业发展符合G20“强劲、可持续和平衡”的增长目标。我国在上海合作组织中占有领导性地位,也可以将其作为推进中小企业规则新兴议题的场所之一以获得更多主导权。伴随着中小企业规则成熟,我国可以进一步在对外签订的RTAs中加入相关规则。

① 刘鹤主持召开国务院促进中小企业发展工作领导小组第一次会议[EB/OL].http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-08/20/content_5315204.htm.

② 王毅:中国是国际法治的坚定维护者和建设者[EB/OL].<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgfrankfurt/chn/zgyw/t1203577.htm>.

③ 中国关于世贸组织改革的建议文件[EB/OL].<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>.

④ Informal Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises(MSMEs). https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/msmes_e.htm.

2. 引领提高中小企业国际规则水平

第一, 提高中小企业国际合作规则的效力位阶, 间接提升其约束力。目前中小企业规则仍然以鼓励性和倡议性为主, 义务性的规则很少, 软法性规则效力相对较弱, 约束力缺乏, 仅产生声誉成本, 在执行上乏力。受到议题本身复杂性与实际落实难度的限制, 短期之内, 中小企业国际规则的约束力很难提高。通过提高规则形式上对于中小企业国际规则的重视, 是现实有效的步骤。我国可以参考TTIP的做法, 将原来低级的中小企业合作备忘录相关内容, 以引用的方式嵌入后续签订的贸易协定中, 将位阶较低的合作文件升级为条约, 间接增强其约束力。

第二, 引领中小企业定义的界定。中小企业国际合作的基础在于对于中小企业范围有界定, 因此需要对中小企业的范围进行定义。目前国际上尚未能形成统一的界定方式, 国际组织采用的标准大多以美国或者欧盟标准作为依据。我国与美欧在人口以及企业平均营收方面存在巨大差异, 提出符合我国利益的中小企业定义标准具有很大意义。考虑到行业之间以及商业模式的巨大差异, 在统一的横向规则为总体标准前提之下, 我国也可以采用“一事一议”的原则, 根据融资、知识产权保护、进出口贸易等不同中小企业议题采用细化标准以适应不同行业、不同议题的规则发展(Kushnir, 2010)。

3. 平衡对外开放与中小企业扶持两大目标

我国在订立高标准经贸协定的过程中, 对于中小企业规则制定缺乏明确的策略指引。面对高标准经贸协定的要求, 从中小企业保护与发展角度看, 需要统筹平衡开放与中小企业发展两大要素。中小企业规则存在国际规则与国内扶持规则的区分。虽然现有的监管和政策旨在国际经济法层面推进中小企业的国际化发展, 但发展中国家仍然需要留心自由贸易规则会限制其促进和保护国内中小企业的政策空间。因此, 有关中小企业国际规则的提议都需要考虑“自由化”与“国内中小企业保护”两者平衡。在预留足够的政策空间给国内中小企业, 确保国内采取必要政策手段鼓励中小企业发展的同时, 不会违背先前作出的承诺。

四、结语

RTAs中小企业规则从上世纪四五十年代的区域贸易协定中萌芽兴起, 到近年来新型自由贸易协定中独立的中小企业专章, 标志着中小企业国际规则的兴起与成型, 反映出各国对中小企业参与国际经贸活动的重视度提升。虽然RTAs中小企业规则仍然存在不足, 但其国际公共产品属性、其与竞争中性原则的耦合特征以及广泛的国内规则实践都会推动该类规则继续作为高标准经贸规则的横向议题不断发展、演进, 中小企业也将在全球价值链中发挥更大作用, 走向前台。

在更为宏观的视阈下, 国际贸易法、国际投资法、国际金融法等国际经贸法律领域中也存在诸多与中小企业相关的国际法规则与议题, RTAs中小企业规则仅为其中一部分。上述规则与议题同全球的包容性发展理念相契合, 也符合我国的公平竞争、科技创新、经济转型、共同富裕等发展目标。我国应当在对内促进中小企业发展壮大

的同时,把握塑造国际经贸秩序的机遇,在规则尚未成型之前,积极参与相关国际规则的制定,以构建更为包容的新型国际经贸秩序。

参考文献

- [1] 蔡鹏鸿. TPP 横向议题与下一代贸易规则及其对中国的影响[J]. 世界经济研究, 2013(7): 41-51.
- [2] 崔凡. 国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(1): 72-78.
- [3] 杜志雄, 肖卫东, 詹琳. 包容性增长的理论脉络、要义与政策内涵[J]. 中国农村经济, 2010(4): 41-53.
- [4] 冯辉, 石伟. 国际贸易投资视角下的竞争中立问题研究[M]. 上海: 格致出版社, 2018: 54.
- [5] 甘培忠. 中小企业促进法实施中的法律与政策问题研究[J]. 中外法学, 2002(14): 476-484.
- [6] 何志鹏. 逆全球化潮流与国际软法的趋势[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017(4): 54-69.
- [7] 贺平. 印度对RCEP的政策取向: 症结与出路[J]. 国际问题研究, 2016(4): 75-88.
- [8] 蒋超翊. 中国有效影响国际法规则制定的条件与策略[J]. 国际政治研究, 2021(3): 61-90.
- [9] 蓝庆新, 韩萌. TPP 协定中小企业条款分析及我国中小企业发展对策[J]. 现代管理科学, 2016(12): 27-29.
- [10] 李峰, 徐凤. 全球多边贸易体系改革背景下的竞争中立规则[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019(21): 91-99.
- [11] 李长安. 中国企业如何塑造更多的隐形冠军[J]. 人民论坛, 2021(1): 82-85.
- [12] 刘庆飞. 论“中小企业”的立法界定标准——从比较法的视角[J]. 河北法学, 2012(3): 99-105.
- [13] 刘怡. 从南粤到越南: 出海企业众生相//赵庆丰. MEMO 2019:《三联生活周刊》的观察与态度[M]. 上海: 三联书店出版社, 2020: 34-42.
- [14] 卢均晓, 高少丽. 实质竞争中立研究[J]. 价格理论与实践, 2019(6): 33-38.
- [15] 陆建明, 吴立鹏, 梁思焱. 美国双边投资协议与自由贸易协议负面清单的关联性与差异性分析[J]. 国际商务研究, 2017(2): 77-86.
- [16] 欧阳晓. 中国支持中小企业发展的政策服务体系研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 1.
- [17] 沈伟, 黄桥立, 张龙昊. 竞争中性原则例外规则及其对国企改革的适用[J]. 武汉科技大学(社会科学版), 2021(2): 194-204.
- [18] 苏庆义. 中国是否应该加入CPTPP? [J]. 国际经济评论, 2019(4): 107-127+7.
- [19] 王婧. TTIP在欧洲缘何遭到强烈反对[N]. 经济参考报, 2015-10-30. http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2015-10/30/content_11577.htm.
- [20] 西蒙. 隐形冠军: 未来全球化的先锋[M]. 张帆, 译. 北京: 机械工业出版社, 2015.
- [21] 杨署东. 国际公共产品供给: 加总技术下的制度安排与全球治理[J]. 学术月刊, 2018(1): 96-105.
- [22] 张晨颖. 竞争中性的内涵认知与价值实现[J]. 比较法研究, 2020(2): 160-17.
- [23] 张春风. 发达国家中小企业扶持政策比较及启示[J]. 社会科学战线, 2014(6): 67-73.
- [24] 张正富. TTIP谈判正式启动, 美欧各怀心事[N]. 经济参考报, 2013-07-09(005).
- [25] 竺彩华, 冯兴艳, 李峰. RCEP谈判: 进程、障碍及推进建议[J]. 国际经济合作, 2015(3): 14-21.
- [26] Cardoza, G. & Gaston Fornes, The International Expansion of China's Small and Medium-Sized Enterprises: A Review. <http://www.bris.ac.uk/media-library/sites/spais/migrated/documents/cardoza-fornes-05-12.pdf>.
- [27] EC(European Commission), An SME Strategy for a Sustainable and Digital Europe. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:103:FIN>.
- [28] EC(European Commission), Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership, 2015:4.
- [29] Gomez-Tarragona, B. E., & D. Gomez-Altamirano, "The TPP: How to Facilitate Business through Legislative and Regulatory Reform", *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2015, 21:369-382.
- [30] Horn, H., P. C. Mavroidis & A. Sapir, "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements", *World Economy*, 2010, 33:1565-1588.
- [31] IFC(International Finance Corporation), Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World, G20 Seoul Summit 2010, 2010. <https://www.gpfi.org/publications/scaling-sme-access-financial-services-developing-world>.

- [32] ITC, SME Competitiveness Outlook 2015—Connect, Compete and Change for Inclusive Growth, 2015. <https://www.intracen.org/SMECompetitiveness/2015/>.
- [33] Kushnir, K., A Universal Definition of Small Enterprise: A Procrustean Bed for SMEs? [2010-08-11]. <https://blogs.worldbank.org/psd/a-universal-definition-of-small-enterprise-a-procrustean-bed-for-smes>.
- [34] Nowicka, O., “Small Business, Big Opportunities TTIP and the EU's SMEs”, *Polish Quarterly of International Affairs*, 2015,24:79-90.
- [35] OECD, Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth, 2019:74.
- [36] Olson, M., “Increasing the Incentive for International Cooperation”, *International Organization*, 1971,25:866-874.
- [37] USTR(Office of the United States Trade Representative), Small and Medium-Sized Enterprises(2015). <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-Small-and-Medium-Sized-Enterprises.pdf>.
- [38] Wang, H., “An Asian Perspective on SMEs in International Economic Law: Opportunities and Challenges Arising from the TPP”, *KLRI Journal of Law and Legislation*, 2016,6:45-82.
- [39] WB(World Bank), The Big Business of Small Enterprises, March 2014. <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/small-enterprises>.
- [40] WTO, World Trade Report 2016—Levelling the Trading Field for SMEs, 2016.

【作者简介】黄桥立：国泰君安证券股份有限公司法律合规部助理，法学硕士。研究方向：国际经济法。

沈 伟：上海交通大学法学院教授，博士生导师，法学博士。研究方向：国际经济法。

A Step Forward for SMEs ? ——Formation, Defects and Prospects of Rules of SMEs in Regional Trade Agreements

HUANG Qiao-li¹ & SHEN Wei²

(1. Guotai Junan Securities, Shanghai 200041, China; 2. Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: SMEs play a significant role in promoting economy by revitalizing the market, improving employment and promoting innovation. Countries, therefore, generally attach great importance to the development of SMEs and adopt legal measures and policies to support, guide and protect them. Meanwhile, international rules for SMEs start to grow in regional trade agreements (RTAs). Along with the emergence of the new type of RTAs, the issue of SMEs has become one of the horizontal issues and the number of related rules has increased significantly. SMEs issues begin to be prescribed in a separate chapter, reflecting international community's rising attention to SMEs issues. Focusing on international rules for SMEs, this thesis takes a systematic review and analysis on international rules for SMEs in RTAs.

By summarizing the international rules for SMEs in RTAs, this thesis concludes that the international rules for SMEs are still scattered, presenting characteristics such as encouragement-oriented and weak in binding force. Compared with the obstacles encountered by SMEs in international economic activities, the weakness of international rules for SMEs in RTAs constrains its role in supporting the development of SMEs, and there is still room for optimization and development of these rules. For China, international rules for SMEs are highly related to the principle of competitive neutrality reform and many development goals such as fair competition, inclusive development, scientific and technological innovation and economic transformation. Therefore, China should pay attention to the formation and development of international rules for SMEs in RTAs, realize the docking of domestic rules of law with international rules and lead the formation of international rules for SMEs.

Keywords: small and medium enterprises; regional trade agreements; international rules; competitive neutrality; inclusive growth

(责任编辑：山草)